

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Kommissionens förslag till rådets förordning om inrättande av ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (SURE) till följd av utbrottet av covid-19 (*SURE-förordning*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om Europeiska kommissionens förslag av den 2 april 2019 till rådets förordning om inrättande av ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (SURE) till följd av utbrottet av covid-19.

För att säkerställa en snabb behandling av ärendet på EU-nivå och riksdagens ändamålsenliga ställningstagande har statsrådet först gett en utredning i ärendet (E27/202 rd).

Helsingfors den 30 april 2020

Finansminister Katri Kulmuni

Finansråd Marketta Henriksson

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
28.4.2020

EU/2020/0790

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV ETT EUROPEISKT INSTRUMENT FÖR TILLFÄLLIGT STÖD FÖR ATT MINSKA RISKEN FÖR ARBETSLÖSHET I EN KRISSITUATION (SURE) TILL FÖLJD AV UTBROTET AV COVID-19

1 Förslagets bakgrund och syfte

Den 2 april 2020 lade kommissionen fram ett förslag till förordning om inrättande av ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (SURE) till följd av utbrottet av covid-19 COM(2020) 139 final. Eurogruppen i ett inkluderande format diskuterade och gav riktlinjer för beredningen av SURE under sitt videomöte den 7–9 april 2020. Utifrån eurogruppens riktlinjer utarbetade ordförandelandet ett förslag till kompromiss (16 april 2020). De mest betydande ändringarna i kompromissförslaget anknyter till att utvidga instrumentet till att även gälla finansieringen av hälsorelaterade utgifter, närmare definiera instrumentets tillfällighet och definiera garantiandelarna.

Ett utkast till ett bilateralt garantiavtal mellan kommissionen och medlemsländerna som är nära förknippat till förslaget till förordning levererades till medlemsstaterna den 25 april 2020.

Med det tillfälliga instrumentet förbinder sig medlemsstaterna att i en krissituation stöda varandra via unionen genom att tillgängliggöra tilläggsfinansiering i form av förmånliga lån. En medlemsstat kan beviljas detta stöd om dess offentliga utgifter har ökat plötsligt och mycket kraftigt till följd av coronavirusepidemin. Ökningen av utgifter bör anknyta direkt till kostnader för korttidsarbete för anställda och liknande åtgärder till följd av pandemin. Enligt ordförandelandets kompromissförslag bör kostnaderna i första hand anknyta till de ovannämnda utgifterna, men utöver detta skulle man ur instrumentet kunna få stöd för finansieringen av vissa kostnader som anknyter till hälsan. Det extraordinära ekonomiska stödet som beviljas via instrumentet kompletterar de nationella åtgärderna och den regelbundna finansiering som Europeiska socialfonden beviljar för motsvarande ändamål.

Med hjälp av SURE kan unionen erbjuda medlemsländerna ekonomiskt stöd på upp till 100 miljarder euro i form av lån för att minska risken för arbetslöshet i denna undantagssituation. För att begränsa riskerna i låneportföljen får lånen till de tre medlemsstater som står för den största andelen av de beviljade lånen inte överstiga 60 procent av det totala beloppet på 100 miljarder euro. Då en medlemsstat söker finansieringsstöd ska rådet ha möjlighet att på kommissionens förslag bevilja detta. Innan det ekonomiska stödet beviljas bör kommissionen samråda med den berörda medlemsstaten för att bedöma omfattningen av den plötsliga ökningen av de offentliga utgifterna. Ett genomförandebeslut om godkännande av det ekonomiska stödet ska fattas av rådet med kvalificerad majoritet.

SURE ska genomföras i form av ett utlåningsprogram som grundar sig på ett system av garantier som medlemsstaterna ställt för lån. Medlemsstaterna ska ställa garantier motsvarande minst 25 procent av den föreslagna absoluta totala kapaciteten på 100 miljarder euro som kommissionens instrument enligt deras BNI-andelar. Enligt förslaget skulle kommissionen ändå omedelbart kunna kräva extra betalningar av de garantiskyldiga upp till det totala maximala beloppet

av garantierna, ifall en eller flera medlemsstater inte skulle klara av att fullgöra sina garanti-skyldigheter. Enligt kompromissförslaget skulle kommissionen, då en medlemsstat helt eller delvis försummar sin betalningsskyldighet, ha rätt att göra anspråk på garantier som ställts av andra medlemsstater för att täcka den del som motsvarar den ifrågavarande medlemsstatens garantiandel. Andelen för den medlemsstat som försummar sin betalningsskyldighet skulle delas ut bland de andra medlemsstaterna på *pro rata*-basis. Kompromissförslaget innehåller inte garantins maximibelopp, utan enligt det skulle varje medlemsstats garantiandel i alla förhållanden vara begränsad till det maximibelopp som har definierats i garantiavtalet mellan den ifrågavarande medlemsstaten och kommissionen. Detta absoluta maximala belopp är enligt utkastet till garantiavtal 431 740 142 euro för Finlands del.

Enligt kommissionens förslag kan de betalningsskyldigheter som anknyter till medlemsländernas lån och som hänför sig till lånekapitalet vara högst 10 miljarder euro i året, eftersom de betalningar som förfaller till unionens system inte får överskrida 10 procent av det maximala beloppet på 100 miljarder under något år. Sålunda skulle medlemsstatens maximala garantiansvar vara högst 10 miljarder euro under ett år.

Genom systemet med garantier undviks behovet av förhandsbetalningar från medlemsstaterna eller en rekapitaliseringsordning, säkerställs ett högt kreditbetyg och skyddas medlen i unionens budget. Dessa garantier skulle stärka kommissionens kreditvärdighet vid upptagningen av medel till unionens SURE-instrument på finansmarknaden. Enligt förslaget ska de statliga garantierna vara frivilliga, men finansieringsstödet blir tillgängligt först efter att samtliga medlemsstater har bidragit med ett belopp motsvarande minst 25 procent av den absoluta helhetskapacitet som kommissionen har fastställt för instrumentet (100 miljarder euro). I kompromissförslagets skäl preciseras att kommissionen på grund av garantiordningens komplementaritet förväntas utnyttja handlingsutrymmet mellan taket för systemet för EU:s egna medel och taket för EU:s fleråriga budgetram innan den gör anspråk på de garantier medlemsstaterna har ställt till de delar kommissionen anser det hållbart med beaktande av bland annat unionens totala villkorade skulder. Behovet av de garantier som medlemsstaterna har ställt granskas om man når ett avtal om ett nytt maximibelopp för de egna medlen.

Enligt kommissionen skulle det nya tillfälliga SURE-finansieringsinstrumentet fungera delvis på samma sätt som den betalningsbalansordning som redan i dag används av unionen och Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (ESFS). Via SURE skulle medlemsstaterna kunna ansöka om lån som ska återbetalas. Lånefaciliteten skulle fungera så att kommissionen tar upp de nödvändiga medlen på finansmarknaden genom att emittera obligationer. Unionens skuldåtgående möjliggörs med hjälp av ett särskilt system för garantier mellan medlemsländerna och unionens budget.

Instrumentet är avsett att vara tillfälligt och enligt förslaget bör kommissionen var sjätte månad kontrollera om de exceptionella omständigheter som orsakar allvarliga ekonomiska störningar i medlemsstaterna fortfarande föreligger och användningen av finansieringsinstrumentet fortfarande är motiverad. I kompromissförslaget preciseras att den rättsliga grunden för den förordning som ges för instrumentet inte tillåter beviljande av nytt ekonomiskt stöd efter att det undantagstillstånd som beror på coronaviruset har upphört. Rådet bör få befogenheter att förlänga den tid instrumentet är i kraft enligt kommissionens förslag, ifall det osedvanliga ekonomiska läge som motiverar tillämpningen av förordningen fortgår.

Kommissionen ser SURE-instrumentet som en tillfällig europeisk återförsäkringsordning för arbetslöshetsunderstöd i en nödsituation. SURE:s genomförande begränsar inte kommissionens

eventuella framtida förslag till beständigt system för arbetslöshetsunderstöd med en annan rättsgrund.

2 Det huvudsakliga innehållet i kommissionens förslag

Europeiska kommissionen föreslår inrättande av ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska de negativa effekterna av coronavirusepidemin.

2.1 Innehållet i artiklarna

Inrättande av ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (artikel 1)

Härmed inrättas ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (SURE) i syfte att hantera följdverkningarna av utbrottet av covid-19. Instrumentet ska med tanke på dess rättsliga grund vara tillfälligt och av ad hoc-karaktär. Det ska ge ekonomiskt stöd till medlemsstater som har drabbats av allvarliga ekonomiska störningar till följd av den osedvanliga händelse som utbrottet av covid-19 utgör. Ur instrumentet skulle beviljas stöd för utgifter som anknyter till ordnandet av system för korttidsarbete och motsvarande åtgärder som bidrar till att skydda anställda och egenföretagare mot risken för arbetslöshet och förlust av inkomst. Enligt ordförandelandets kompromissförslag skulle stöd primärt beviljas för de ovannämnda utgifterna samt för finansieringen av vissa åtgärder som anknyter till hälsa.

Stödinstrumentets kompletterande karaktär (artikel 2)

I artikel 2 i förslaget till förordning framhålls att SURE-instrumentet ska ses som ett komplement. Det bör komplettera de åtgärder som medlemsstater vidtar på nationell nivå. Det täcker en del av den plötsliga och mycket kraftiga ökningen av offentliga utgifter som sker i medlemsstaterna på grund av insatser för att hantera de direkta konsekvenserna av covid-19-krisen. Enligt kompromissförslaget bör även utgifter som beror på strävanden efter att ingripa i hälsorelaterade konsekvenser av krisen beaktas. Användningen av SURE-instrumentet utgör inget hinder för tillämpning av andra relevanta EU-instrument, t.ex. Europeiska unionens solidaritetsfond.

Villkor för användning av instrumentet (artikel 3)

I artikel 3 i förslaget till förordning fastställs villkoren för aktivering av instrumentet. Medlemsstaterna får ansöka om ekonomiskt stöd om deras faktiska, och eventuellt även planerade, offentliga utgifter som gäller stödande av sysselsättning från och med 1 februari 2020 har ökat plötsligt och mycket kraftigt till följd av åtgärder på nationell nivå för att hantera utbrottet av covid-19. Enligt kompromissförslaget bör en medlemsstat använda unionens ekonomiska stöd i enlighet med detta instrument primärt för system för korttidsarbete eller motsvarande åtgärder som stöder nationella system och vid behov för vissa åtgärder som anknyter till hälsan.

Typer av ekonomiskt stöd, högsta belopp för ekonomiskt stöd och förfarande för ansökan om ekonomiskt stöd (artiklar 4–6)

I artikel 4 i förslaget till förordning fastställs för det första att ekonomiskt stöd från det föreslagna SURE-instrumentet ska ges i form av ett lån till den berörda medlemsstaten. Det fastställs också att kommissionen ska ha befogenhet att ta upp lån på finansmarknaderna i syfte att låna

vidare till den berörda medlemsstaten. I artikel 5 i förslaget till förordning fastställs det maximala ekonomiska stöd på 100 miljarder euro som unionen kan ge via SURE-instrumentet.

I artikel 6 i förslaget till förordning fastställs förfarandet för att snabbt bevilja medlemsstaterna ekonomiskt stöd. Efter en ansökan från en medlemsstat ska kommissionen samråda med medlemsstaten för att kontrollera i vilken grad offentliga utgifter som har direkt anknytning till inrättande eller utvidgning av system för korttidsarbete och liknande åtgärder för särskilt egenföretagare har ökat. Enligt kompromissförslaget skulle kommissionen till tillämpliga delar även utreda i vilken mån de offentliga utgifterna har ökat som en följd av de hälsorelaterade åtgärderna.

Enligt kommissionens förslag kan kommissionen efter att ha hört medlemsstaten ändamålsenligt bedöma villkoren för lånet, t.ex. belopp, maximal genomsnittlig löptid, prissättning, under vilken tidsperiod stödet ska vara tillgängligt och övrigt tekniskt genomförande.

Regler för lånefaciliteten (artiklar 7–10)

Artiklarna 7–10 i förslaget till förordning innehåller förfaranderegler för utbetalning och genomförande av lånestödet från SURE-instrumentet. De handlar mer specifikt om regler för utbetalning, upp- och utlåning, försiktighetsregler för instrumentets låneportfölj och förvaltningen av lånen.

Enligt artikel 7 i förslaget till förordning betalas lånen ut i delbetalningar. I artikel 8 fastställs villkoren för lånet i ett låneavtal mellan den mottagande medlemsstaten och kommissionen. Avtalet ska innehålla de bestämmelser som avses i artikel 220.5 i förordning (EU, Euratom) 2018/1046 i anknytning till reglerna för och förvaltningen av det ekonomiska stödet. Dessutom innehåller artikeln bestämmelser som gör det möjligt för kommissionen att refinansiera hela eller delar av sin ursprungliga upplåning eller omstrukturera motsvarande finansiella villkor på den mottagande medlemsstatens begäran och om omständigheterna gör det möjligt att förbättra räntan på lånet. I sådana fall ska ekonomiska och finansiella kommittén informeras.

Artikel 9 i förslaget fastställer att lånen till de tre medlemsstater som står för den största andelen av de beviljade lånen inte får överstiga 60 procent av det belopp som avses i artikel 5, som enligt förslaget är 100 miljarder euro. Dessutom får de utbetalningar som unionen ska göra ett visst år inte överstiga 10 procent av det nämnda högsta beloppet och vid behov får kommissionen förlänga motsvarande lån som har tagits upp på unionens vägnar.

Enligt artikel 10 i förslaget fastställer kommissionen den ordning som behövs för att administrera lånen tillsammans med ECB och att den mottagande medlemsstaten ska öppna ett särskilt konto hos sin nationella centralbank för det ekonomiska stödet.

Bidrag i form av garantier från medlemsstaterna (artikel 11)

Artikel 11 i förslaget till förordning handlar om garantiordningen för instrumentet. Utlåningen till medlemsstaterna från instrumentet ska vara ett system med kontragantgarantier som medlemsstaterna ställer till unionen. Systemet ska göra det möjligt för unionen att utöka volymen av ekonomiskt stöd genom lån till medlemsstaterna från SURE-instrumentet. De garantier som ställs till unionen bör vara oåterkalleliga, ovillkorliga och tillgängliga på begäran. De anknyttande betalningsvillkoren skulle fastställas i avtal som ingås mellan kommissionen och medlemsstaterna. Det första utkastet till ett sådant avtal beskrivs i avsnitt 2.2. I kommissionens ur-

sprungliga förslag skulle man göra anspråk på garantierna på *pari passu*-basis. Om en medlemsstat inte infriar ett anspråk i tid ska kommissionen ha rätt att göra ytterligare anspråk på garantier som ställts av andra medlemsstater på *pari passu*-basis upp till de totala tillhandahållna beloppen. Sådana ytterligare bidrag ska återbetalas till medlemsstaterna från återkrävda belopp.

I ordförandelandets kompromissförslag skulle man på *pro rata*-basis göra anspråk på medlemsstaternas garantier i förhållande till varje medlemsstats relativa andel av unionens bruttonationalprodukt i enlighet med artikel 12.1. Om en medlemsstat helt eller delvis försummar sin betalningsskyldighet har kommissionen rätt att kräva betalning av de övriga medlemsstaterna på basis av de garantier som dessa har ställt för att täcka den del som motsvarar den ifrågavarande medlemsstatens andel. Ett sådant krav på betalning skulle göras på *pro rata*-basis i förhållande till varje medlemsstats anpassade relativa BNI-andel som avses i artikel 12.1. I den anpassade BNI-andelen beaktas inte den relativa BNI-andelen för den medlemsstat som försummar sin betalningsskyldighet. En medlemsstat som försummar sin betalningsskyldighet bör fortfarande vara skyldig att respektera garantiavtalet. De överflödiga betalningar som uppkommer för de övriga medlemsstaterna skulle ersättas från de belopp kommissionen återkräver av den medlemsstat som har försummat sin betalningsskyldighet. Enligt kompromissförslaget skulle den betalningsskyldighet som grundar sig på varje medlemsstats garanti under alla omständigheter vara begränsad till det garantibelopp som fastställs i garantiavtalet mellan ifrågavarande medlemsstat och kommissionen.

I kommissionens förslag ska garantisatserna utgöra externa inkomster avsatta för särskilda ändamål i den mening som avses i artikel 21.5 i förordningen (EU, Euratom) 2018/1046.

Instrumentets tillgänglighet (artikel 12)

I artikel 12 i förslaget till förordning fastställs en regel om instrumentets tillgänglighet. Unionens ekonomiska stöd via SURE-instrumentet ska vara tillgängligt först när alla medlemsstater har ställt sina garantier till unionen till ett belopp motsvarande minst 25 procent av den totala kapacitet kommissionen har föreslagit för instrumentet (100 miljarder euro). Varje medlemsstats relativa andel av medlemsstaternas totala bidrag motsvarar medlemsstatens relativa andel av unionens totala bruttonationalinkomst för finansåret 2020 enligt Europeiska unionens allmänna budget, i den form denna godkändes 27 november 2019¹, i tabell 3 kolumn 1 i del A på inkomstsidan ”Inledning och unionens allmänna budget”.

I ordförandelandets kompromissförslag är stödinstrumentet tillgängligt fram till 31.12.2022. Rådet kan utifrån kommissionens förslag förlänga tiden med sex månader i taget om kommissionen i sin tillsynsrapport har konstaterat att de förutsättningar för finansiering av åtgärder som avses i artikel 1 fortfarande föreligger på grund av de allvarliga ekonomiska störningar som förorsakas av coronaviruset.

Kontroller och revisioner samt rapportering (artiklar 13–14)

I artiklarna 13 och 14 i förslaget till förordning fastställs regler om kontroller, revisioner och rapportering. Bestämmelserna i EU:s budgetförordning (2018/1046) tillämpas vid tillsynen och kontrollen av samt rapporteringen om instrumentet. I kompromissförslaget preciseras att till

¹ Slutligt godkännande av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2020 (EU, Euratom) 2020/227 (EUVL L 57, 27.2.2020, s. 1).

kommissionens rapport vid behov bifogas ett förslag till rådets beslut om att fortsätta användningen av instrumentet.

Tillämplighet (artikel 15)

I artikel 15 i förslaget till förordning förklaras att instrumentet inte ska vara tillämpligt på Förenade kungariket.

Ikraftträdande (artikel 16)

Enligt artikel 16 i kommissionens förslag träder förordningen i kraft samma dag som den offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning* och är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

2.2 Garantiavtalets innehåll

De centrala villkoren i garantiavtalet gäller garantins karaktär och de individuella staternas maximala garantibelopp. I princip ansvarar varje medlemsstat för de skyldigheter garantiavtalet omfattar till det belopp som motsvarar deras BNI-andel (se tabell 2 i utkastet till avtal), vilket för Finlands del är 1,726961 procent av de ansvar som ska garanteras. Ifall någon av medlemsstaterna inte klarar av sitt garantiansvar delas denna stats andel ut som ytterligare betalningsskyldigheter mellan de andra medlemsstaterna i proportion till BNI. Enligt utkastet har för varje medlemsstat som ställer en garanti även fastställts ett absolut maximibelopp som även omfattar ytterligare betalningsansvar och som inte kan överkridas under några omständigheter. Tabell 1 visar de medlemsstatsspecifika garantiansvarens maximibelopp, och för Finlands del är garantiansvarets absoluta maximala belopp 431 740 142 euro. De garantier medlemsstaterna har ställt är enligt utkastet totalt 25 miljarder euro.

Enligt utkastet till garantiavtal kan kommissionen på basis av garantin kräva betalning, ifall den i anknytning till SURE-systemet har lån inklusive räntor som håller på att förfalla, och den inte har kompenserats fullt ut för det SURE-lån den har beviljat eller den medlemsstat som har fått lånet har meddelat att den inte kan sköta återbetalningen på utsatt datum.

3 Förslagets rättsliga grund och subsidiaritetsprincipen

3.1 Rättslig grund

Förslagets rättsliga grund är artikel 122 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förordningen antas i rådet genom kvalificerad majoritet.

Artikel 122.1 i EUF-fördraget definierar en situation där rådet på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna får besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen. I punkt 2 av artikeln ges rådet möjlighet att bevilja en medlemsstat ekonomiskt bistånd från unionen om en medlemsstat har svårigheter eller allvarligt hotas av stora svårigheter till följd av osedvanliga händelser utanför dess kontroll.

Kommissionen motiverar valet av rättslig grund med att coronavirusepidemin utgör en plötslig och osedvanlig händelse utanför medlemsstaternas kontroll och har en starkt negativ effekt på

medlemsstaternas ekonomier. Kommissionen konstaterar att denna osedvanliga situation i medlemsstaterna har lett till en plötsligt och kraftig ökning av de offentliga utgifterna till följd av skapandet och användningen av system för korttidsarbete för anställda och liknande åtgärder, bland annat för egenföretagare. Genom att inrätta ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation kan unionen hantera krisen på arbetsmarknaden på ett samordnat, snabbt och effektivt sätt i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna. Garantisystemet som baserar sig på frivilliga bidrag från medlemsstaterna ska grundas på artikel 122.1 (EUF). Organisationen och förvaltningen av låneordningen ska grundas på artikel 122.2 i EUF-fördraget. Under finanskrisen utgjorde artikel 122.2 i EUF den rättsliga grunden för inrättandet av en tillfällig europeisk finansiell stabiliseringsmekanism (EFSM).

Den pandemi som har orsakats av coronaviruset kan anses som en sådan osedvanlig händelse utanför medlemsstaternas kontroll som avses i artikel EUF 122.

Det är frivilligt att ställa statsgarantierna till finansieringsinstrumentet och beslutet tillhör den nationella behörigheten.

3.2 Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

I enlighet med subsidiaritetsprincipen kan EU genomföra åtgärder inom andra sektorer än dem som omfattas av dess exklusiva befogenheter enbart ifall unionen kan agera effektivare än medlemsstaterna på sina nationella och lokala nivåer. Syftet med förslaget är att genom tillfälliga lån stöda medlemsstater som har drabbats av allvarliga ekonomiska störningar till följd av den osedvanliga händelse som utbrottet av covid-19 utgör och vars offentliga utgifter plötsligt har ökat till följd av åtgärder för att skydda sysselsättningen. Detta stödsystem kan inte genomföras av medlemsstaterna själva och därför kan det anses förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Enligt proportionalitetsprincipen får EU:s åtgärder inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i unionsfördraget. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen. Det går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen med instrumentet.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

System för korttidsarbete

Instrumentet är avsett för att bevilja stöd för utgifter som anknyter till ordnandet av system för korttidsarbete och motsvarande åtgärder som bidrar till att skydda anställda och egenföretagare mot risken för arbetslöshet och förlust av inkomst. Enligt ordförandelandets kompromissförslag skulle stöd primärt beviljas för de ovannämnda utgifterna samt för finansieringen av vissa åtgärder som anknyter till hälsa.

Finland kan ha möjlighet att vid behov få lån ur SURE-instrumentet. I Finland används ett system för permittering vars mål motsvarar systemen för korttidsarbete, dvs. bevarande av företagens verksamhetsmöjligheter och arbetsplatser samt stöda sysselsättningen genom att möjliggöra en snabb återgång till arbetet efter en tillfällig störning. För att mildra effekterna av coronasituationen har man i Finland dessutom beslutat tillfälligt underlätta tillgången till utkomstskydd, bl.a. genom att förkorta permitteringsvarseln, underlätta utredningen av vissa arbetskraftspolitiska förutsättningar samt att utvidga utkomstskyddet så att det omfattar företagare. Åtgärderna ökar utgifterna via Sysselsättningsfonden och kan i princip tolkas som ett system

med mål att stöda sysselsättningens snabba återhämtning efter krisen på det sätt som avses i SURE-instrumentet. Tolkningen är förknippad med osäkerhet eftersom villkoren för stödberättigade system är mycket vagt formulerade i kommissionens förslag till förordning. Dessutom kan Finland eventuellt ansöka om stöd för de kostnader som anknyter till hälsorelaterade åtgärder.

Garantier

Enligt kommissionens förslag till förordning ska de garantier medlemsstaterna ställer motsvara minst 25 procent av SURE-instrumentets maximala stödbelopp enligt deras BNI-andelar, dvs. totalt minst 25 miljarder euro. Om de garantier som medlemsstaterna beviljar i enlighet med kommissionens förslag vore 25 procent skulle Finlands garanti enligt BNI-andelen uppgå till ungefär 432 miljoner euro. Om medlemsstaterna skulle bevilja garantier upp till 100 procent av SURE-instrumentets maximala stödbelopp, skulle Finlands garantiandel vara ca 1,7 miljarder euro. Enligt kommissionens förslag skulle kommissionen ifall en medlemsstat inte infriar ett anspråk i tid ha rätt att göra ytterligare anspråk på garantier som ställts av andra medlemsstater på *pari passu*-basis upp till de totala tillhandahållna beloppen.

I ordförandelandets kompromissförslag skulle garantierna definieras på pro rata-basis och de medlemsstatsspecifika garantierna skulle ha maximala belopp som ändå inte skulle definieras i förordningen, utan fastställas i garantiavtal mellan medlemsstaterna och kommissionen.

Enligt utkastet har för varje medlemsstat som ställer en garanti fastställts ett absolut maximibelopp som även omfattar överflödiga betalningsskyldigheter och som inte kan överkridas under några omständigheter. Tabell 1 i avtalsutkastet visar de medlemsstatsspecifika garantiansvarens maximibelopp. För Finlands del är garantiansvarets absoluta maximala belopp 431 740 142 euro. De garantier medlemsstaterna har ställt är enligt utkastet totalt 25 miljarder euro.

Det eventuella årliga garantiansvaret begränsas dessutom av att de betalningar till unionens SURE-system som förfaller enligt förslaget inte får överskrida 10 procent av det maximala beloppet för lånen på 100 miljarder euro under något år. Till följd av detta kan medlemsstaternas årliga betalningsskyldighet vara högst 10 miljarder euro. Finlands andel av 10 miljarder euro skulle enligt BNI-andelen vara ca 173 miljoner euro.

Enligt utkastet till garantiavtal mellan kommissionen och medlemsstaterna kan kommissionen på basis av garantin kräva betalning, ifall den i anknytning till SURE-systemet har lån inklusive räntor som håller på att förfalla, och den inte har kompenserats fullt ut för det SURE-lån den har beviljat eller den medlemsstat som har fått lånet har meddelat att den inte kan sköta återbetalningen på utsatt datum. Enligt utkastet till garantiavtal omfattar garantiansvarets maximala belopp de ränteutgifter som kommissionen har för SURE-systemet.

Enligt bokslutsrapporteringen var det totala beloppet för statsborgen och statsgarantier i Finland 60,2 miljarder euro i slutet av 2019. Garantiansvaren ökade betydligt på 2010-talet. År 2010 uppgick garantiansvaren till 23,2 miljarder euro, vilket innebär att det utestående beloppet ökade med 159 procent fram till slutet av årtiondet. I slutet av 2018 hade Finland enligt Eurostats statistik det högsta statliga utestående beloppet i förhållande till bruttonationalprodukten bland EU-länderna. Enligt Eurostats statistik hade Finland även den snabbaste ökningen av förhållandet mellan det utestående beloppet och bruttonationalprodukten bland EU-länderna 2013–2018. I jämförelse med hela borgensstocken är maximibeloppet för Finlands garantiansvar i systemet enligt utkastet till avtal måttligt (under en procent av det totala beloppet för 2019).

För de övriga medlemsstaterna uppstår det inga skyldigheter, om alla medlemsstater sköter sina skyldigheter i anknytning till sina garantiansvar klanderfritt. Om en enskild medlemsstat underlåter att sköta sin skyldighet täcker kommissionen den andel som saknas med garantiansvar från de övriga medlemsstaterna i enlighet med medlemsstaternas BNI-andel inom ramarna för handlingsutrymmet mellan taket för de egna medlen och taket för betalningar. Finlands BNI-andel är 1,71 procent av EU28 BNI. Denna andel kan tillfälligt överskridas, men andelarna jämnas ut i ett senare skede.

4.2 Lagstiftningsmässiga konsekvenser och förhållande till grundlagen

Ifall förslaget till förordning förverkligas är det direkt tillämpbar rätt och medför inga direkta behov att ändra den inhemska lagstiftningen.

Enligt 82 § 2 mom. i grundlagen får statsborgen och statsgaranti beviljas med riksdagens samtycke. Av motiveringarna till bestämmelsen (se RP 1/1998 rd, s. 135/II) framgår att det maximala beloppet för statsgarantierna ska framgå av samtycket. Grundlagsutskottet har ansett det möjligt att kravet på angivande av maximibelopp kan uppfyllas i fråga om poster hänförliga till kapitalet, bland annat räntor, också genom en beskrivning i ord i bestämmelsen som tillräckligt tydligt anger vilka dessa anknytande poster är och genom en uppskattning av beloppet i motiven (GrUU 14/2011 rd). Garantins maximibelopp för kapitalet framgår inte enbart av förslaget till förordning, men enligt utkastet till garantiavtal är det absoluta maximibeloppet för Finlands garantiansvar 431 740 142 euro och med detta kan även täckas kommissionens ränteutgifter till sina borgenärer som förknippas med SURE-systemet.

Enligt 14 § 1 mom. i lagen om statens långivning samt statsborgen och statsgaranti (449/1988) ska för statsborgen krävas motsäkerhet, om inte riksdagen har beslutat något annat. Enligt 15 § 1 mom. i lagen tas för statsborgen som beviljas med riksdagens samtycke ut en borgensavgift. Enligt paragrafens 2 mom. kan statsrådet av särskilda skäl besluta att borgensavgift inte ska fastställas. Med beaktande av att den garanti som avses i förslaget till sin karaktär skulle vara en motgaranti med målet att möjliggöra nödfinansieringsinstrumentets kapitalförsörjning i de undantagsförhållanden som koronaepidemin ger upphov till, skulle det i praktiken inte vara möjligt att förutsätta en motgaranti för garantin. Att garantin gäller funktionen för unionens nödfinansieringsinstrument i enlighet med förslaget skulle i princip kunna anses som ett särskilt skäl att inte ta ut en garantibetalning.

Den mest centrala statsrättsliga frågan i förslaget är förknippad med skyddet av den nationella budgetsuveräniteten. Grundlagsutskottet har flera gånger ansett att Finlands finansiella åtaganden bör granskas som en helhet för att utreda den begränsning av riksdagens budgetmakt som de medför (GrUU 55/2017 rd, GrUU 3/2012 rd, GrUU 25/2011 rd). Utskottet har betonat behovet av att skydda riksdagens budgetmakt (GrUU 28/2013 rd). Då det gäller arrangemang som hänför sig till Europeiska unionens finansiella stabilitet är det etablerat att grundlagsutskottet har ansett det som en väsentlig statsrättslig fråga att behandla Finlands finansiella åtaganden som en helhet för att utreda de begränsningar av riksdagens budgetmakt som de medför (se GrUU 10/2019 rd, s. 4, GrUU 55/2017 rd, GrUU 25/2011 rd, s. 3/II och GrUU 3/2012 rd, s. 2/II). I sista hand är det fråga om huruvida man genom åtagandena kan äventyra Finlands stats möjligheter att uppfylla sina grundlagsenliga skyldigheter (GrUU 3/2013 rd, GrUU 5/2011 rd, s. 4/II samt även GrUU 52/2014 rd).

Vidare har grundlagsutskottet ansett det mycket viktigt att Finlands budgetsuveränitet skyddas så effektivt som möjligt (GrUU 10/2019 rd, GrUU 55/2017 rd, GrUU 28/2013 rd, s. 4/II,

GrUU5/2011 rd). Då utskottet har bedömt de statsrättsliga frågor som förknippas med Europeiska stabilitetsmekanismen och dess stödinstrument, har det ansett att det totala beloppet för Finlands åtaganden, sannolikheten för att de realiseras, riksdagens deltagande i beslutsfattandet och konsekvenserna för statens möjligheter att uppfylla sina grundlagsenliga skyldigheter som viktiga faktorer (se GrUU 55/2017 rd).

Det system som föreslås, i vilket ett stödsystem som förvaltas av kommissionen med hjälp av garantier ställda av medlemsstaterna, är problematiskt för riksdagens budgetsuveränitet ifall maximibeloppet för medlemsstaternas garantiansvar inte är tydligt och specifikt avgränsat. Även om det är frivilligt att ställa statsgarantierna till finansieringsinstrumentet och beslutet tillhör den nationella behörigheten, skulle finansieringsstödet endast bli tillgängligt då samtliga medlemsstater har deltagit till ett totalt belopp som motsvarar minst 25 procent av den totala kapacitet som kommissionen föreslår. Det innebär att även om garantisystemet är frivilligt kan det vara politiskt svårt för ett land att stanna utanför det. Dessutom besluter rådet både om godkännandet av förordningen och den finansiering som beviljas ur den genom kvalificerad majoritet.

Punkt 4.1 Ekonomiska konsekvenser beskrivs konsekvenserna av förslaget till förordning och utkastet till garantiavtal för Finland. Det är klart att en situation där Finland kan få ett garantiansvar på 25–100 miljarder euro eller en årlig betalningsskyldighet på 10 miljarder euro skulle äventyra riksdagens budgetmakt och Finlands stats möjligheter att uppfylla sina grundlagsenliga skyldigheter. Enligt utkastet till garantiavtal är garantiansvarets absoluta maximala belopp dock exakt 431 740 142 euro och det totala beloppet garantier som har ställts av medlemsstaterna 25 miljarder euro.

Finlands maximala garantiansvar är enligt förslaget till förordning och utkastet till garantiavtal på en nivå som är under en procent av det totala beloppet för Finlands statsborgen och statsgarantier i enlighet med bokslutsrapporteringen i slutet av 2019 och även under tre procent med en garanti på 100 procent (1,73 miljarder euro för lånekapitalet).

Vid bedömningen av ansvarens sannolikhet bör dessutom beaktas att garantiansvaret realiseras endast i det fall att en medlemsstat som har fått lån ur SURE-instrumentet inte betalar tillbaka sitt lån till kommissionen. Sannolikheten för en sådan försummelse av återbetalningen kan i princip inte bedömas som stor, men kan inte heller uteslutas. Sannolikheten för att en del av de andra medlemsstaterna, för att inte nämna samtliga övriga medlemsstater, skulle försumma sina betalningsskyldigheter för garantin, är inte stor.

Anmärkningsvärt med SURE-systemet är även det att systemets gäldenär samtidigt är en slags borgenär för systemet. En försummelse av en av SURE-lånets gäldenärer skulle därför leda till att ifrågavarande medlemsstat förmodligen inte skulle klara av att sköta sitt eget betalningsansvar då först handlingsutrymmet mellan taket för systemet för EU:s egna medel och taket för EU:s fleråriga budgetram utnyttjas, dvs. handlingsutrymmet ur vilket en s.k. first loss i princip täcks, och därefter inte heller för sin egen separata garantis del. I en situation där en gäldenär försummar sin betalning skulle antagligen en större andel än BNI-andelen samlas in av borgenärerna. Enligt utkastet till garantiavtal är varje borgenärs andel dock begränsad till ett eurobelopp, och för Finlands del är garantiansvarets absoluta maximibelopp 431 740 142 euro. Det bör även beaktas, att då handlingsutrymmet i EU:s budget utnyttjas, förändras de anknyttande riskerna i och med det nya instrumentet.

Den andel som kvarstår mellan maximibeloppet för utgifter i EU:s budgetram och maximibeloppet av EU:s inkomster, dvs. egna medel, utgör ramens handlingsutrymme (*headroom*). Maximibeloppet av utgifterna drar upp gränserna för nivån på EU:s politiska utgifter, vilka medlemsstaterna täcker med nationella avgifter. Maximibeloppet för de egna medlen fastställer ett absolut tak för det belopp till vilket EU får samla in egna medel, med andra ord avgifter från EU:s medlemsstater. EU:s budget måste alltid vara i balans.

Handlingsutrymmet mellan taket för de egna medlen och ramtakets behovs för trygga att unionen i enlighet med fördraget i samtliga situationer kan sköta sina juridiska skyldigheter. Handlingsutrymmet för de egna medlen fungerar också som garanti för de risker som uppkommer till följd av EU:s verksamhet. De risker som ska täckas härstammar från olika kreditgivnings- och borgensåtgärder såsom det markoekonomiska stöd som ges till tredjeländer, betalningsbalanslån till medlemsstater utanför euroområdet och EFSM.

Under den nuvarande budgetramperioden maximibeloppet för betalningsbemyndigandena 0,96 procent av EU28 BNI och maximibeloppet för de egna medlen 1,22 procent av EU28 BNI i förhållande till betalningsbemyndigandena. Andelen för maximibeloppet av de egna medlen av BNI har dock ändrats mitt under den nuvarande budgetramperioden, när man i och med ikraftträdandet av det nya beslutet i fråga om egna medel har övergått till att använda det europeiska nationalräkenskapssystemet 2010 (ENS2010). Således är maximibeloppet för betalningsbemyndigandena under 2020, som är det sista året för den nuvarande budgetramperioden, 1,01 procent av EU28 BNI och maximibeloppet för de egna medlen är 1,20 procent av EU28 BNI. Under den nuvarande perioden är handlingsutrymmet uppskattningsvis 20–30 miljarder euro per år, av vilket uppskattningsvis en fjärdedel är bundet.

Om någon medlemsstat inte kan betala en avgift inom utsatt tid, eller annars försummar en betalning till unionen och om EU:s egna medel inte räcker till kan kommissionen använda medel ur EU:s budget och rikta dem till återbetalningen av skulden innan andra icke obligatoriska utgifter täcks. Enligt rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 artikel 14.4 ska medlemsstaterna enligt EU-lagstiftning betala de tilläggsavgiftsandelar som krävs för att skulden ska kunna kan betalas och budgeten balanseras, om de medel som finns tillgängliga i EU:s budget inte räcker till. Maximibeloppet för dessa tilläggsavgiftsandelar är maximibeloppet för de egna medlen, dvs. enligt gällande beslut om maximibeloppet för de egna medlen 1,20 procent i förhållande till EU:s BNI. Enligt EU-lagstiftning kan medlemsstaterna vid behov betala finansiellt bidrag till EU:s budget oberoende av deras avgiftsandelar.

För att kunna betala en skuld och balansera budgeten tar kommissionen i sista hand ut den andel som saknas av medlemsstaten i enlighet med medlemsstatens BNI-andel.

Artikel 14 i rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 är inte en åtgärd med vilken medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter ändras i fråga om deras egna medel. Den ger kommissionen beredskap att agera snabbt, så att finansieringen av unionen och unionens finansiella åtaganden kan tryggas i alla situationer. Den säkerställer också att unionens goda kreditbetyg består. Kommissionen bör utan dröjsmål skrida till åtgärder för att driva in skulder av dem med försummelser med dröjsmålsränta och ta det belopp som till slut drivs in som inkomster i budgeten: varje medlemsstat bör i sista hand betala sin andel till unionens budget.

Under förutsättning att förslaget till förordning eller utkastet till garantiavtal inte ändras till centrala delar i slutet av förhandlingarna, ser statrådet inga grundlagsenliga hinder för att godkänna förordningen och garantiavtalet.

5 Ålands ställning

Ärendet omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 59 a § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

6 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

För att säkerställa en snabb behandling av ärendet på EU-nivå och riksdagens ändamålsenliga ställningstagande har statsrådet gett en utredning i ärendet (E27/2020 rd). Ett E-brev har behandlats i EU-ministerutskottet 6 april 2020.

I riksdagen har ärendet behandlats i grundlagsutskottet och stora utskottet den 6 april 2020.

U-skrivelsen har behandlats i EU-ministerutskottet 28 april 2020 och på finansutskottets möte 30.4.2020.

På EU-nivå har ärendet behandlats i eurogruppens arbetsgrupp 6 april 2020 och i eurogruppen den 7–9 april 2020. Medlemsländerna har ställt flera frågor och framfört reservationer om förslaget och synpunkterna gällande förslaget är delade. Formellt fattas dock beslut om förslaget till förordning i rådet genom kvalificerad majoritet.

Beredningen av förslaget till förordning fortsätter i rådets arbetsgrupp.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förnyar den ståndpunkt som presenteras i statsrådets utredning (E27/2020 rd) på följande sätt.

Statsrådet anser att den instabilitet i ekonomin och på finansmarknaderna som coronaviruset har gett upphov till är en oförutsedd kris som är oberoende av medlemsländernas ekonomiska politik. Krisens osedvanliga karaktär bör beaktas i de beslut som syftar till att hantera situationen. I denna situation är det för marknadsreaktionernas och EU:s allmänna trovärdighets skull viktigt att betona den politiska beredskapen för de nödvändiga ekonomiska åtgärderna och solidariteten samt att därutöver betona vikten av samordning av de nödvändiga åtgärderna.

Statsrådet anser att stödet för sysselsättningen är centralt för att klara av den osedvanliga situationen med så lindriga negativa konsekvenser som möjligt. En hög sysselsättningsgrad är ett viktigt element för en hållbar ekonomi och tryggar den offentliga ekonomins finansieringsgrund även i framtiden. På individuell nivå förebygger deltagande i arbetslivet marginalisering och tryggar utkomsten.

Statsrådet förhåller sig öppet till det nya finansieringsinstrumentet. Statsrådet är berett att förhandla utifrån förslaget med betoning på följande:

1. Statsrådet anser det bra att finansieringsinstrumentet delvis utnyttjar handlingsutrymmet mellan taket för systemet för EU:s egna medel och taket för EU:s fleråriga budgetram. Statsrådet anser även att coronaviruset kan anses som en osedvanlig händelse i enlighet med artikel 122 och att det finansieringsinstrument som ska grundas med stöd av artikeln därmed är tillfälligt. Finansieringsinstrumentets tillfällighet bör framgå tydligt av förordningen, till exempel genom att inkludera en s.k. solnedgångsklausul.

2. Statsrådet förutsätter att det totala garantiansvaret för en enskild medlemsstat är klart, exakt och entydigt avgränsat.

3. Statsrådet anser att beviljandet av lån i så stor utsträckning som möjligt bör grunda sig på objektiva kriterier och att kommissionens övervägande vid beviljandet av lån bör vara så begränsat som möjligt.

Under förutsättning att förslaget till förordning eller utkastet till garantiavtal till sina centrala delar inte ändras i slutskedet av förhandlingarna, ser statsrådet inga hinder för att godkänna förslaget till förordning eller utkastet till garantiavtal.